

De Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Bijlagen

Uw kenmerk

BZ/AV/99/26699

Ons kenmerk

Rfv 08.22/002.007

Datum

27 mei 1999

Inlichtingen bij

R.G. Daniëls

Doorkiesnummer

070-3027234

Onderwerp

Advies Toeslagenbudget Abw

Geachte heer De Vries,

1.

Inleiding

In uw brief van 17 mei 1999 vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over het concept van de Algemene maatregel van bestuur betreffende de vaststelling en verdeling van het Toeslagenbudget Algemene bijstandswet (Abw). Deze Algemene maatregel van bestuur is gebaseerd op het wetsvoorstel tot wijziging van de Abw in verband met de financiering van gemeentelijke toeslagen.

Omdat u de opvattingen van de Raad gelijktijdig met een concept van de Amvb nog vóór de behandeling van het wetsvoorstel (hetgeen is voorzien voor 1, 2 of 3 juni a.s.) aan de Kamer wilt sturen, verzoekt u op korte termijn te adviseren. Bij deze heeft de Raad aan uw verzoek willen voldoen teneinde een zo spoedig mogelijke voortgang niet in de weg te staan. Wel spreekt hij uit dat een zo korte adviestermijn het moeilijk maakt zijn adviestaak voldoende inhoud te geven.

Een ander met de tijdsdruk samenhangend punt van ernstige zorg betreft het late tijdstip, waarop de gemeenten over de maatregelen worden geïnformeerd. Dit maakt het voor de

gemeenten lastig hier bij de begrotingsvoorbereiding voor 2000 afdoende rekening mee te houden. Dit staat een goede financiële planning in de weg.

De Raad heeft de Amvb mede beoordeeld in samenhang met het genoemde wetsvoorstel, waarin een aantal hoofdlijnen zijn aangegeven. Tevens heeft hij gekeken naar het verband met een langere termijn-oplossing voor de bekostiging van de bijstand op basis van (elementen van) een objectief verdeelmodel, zoals voorzien bij het Fonds voor werk en inkomen.

Na een samenvatting van de voornaamste punten van zijn advies gaat de Raad achtereenvolgens nader in op de langere en korte termijn-oplossing, het macro-budget, de verdeling en de bandbreedte.

2. Samenvatting

Bij de bekostiging van de toeslagen heeft de Raad een voorkeur voor het continueren (bevriezen) van de huidige situatie, zodat dit punt tegelijk met de structurele oplossing voor de financiering van de bijstand aan bod kan komen. Mede gezien de korte voorbereidingstijd acht de Raad invoering van de gewijzigde regeling per 1-1-2000 een te groot risico voor een zorgvuldige financiële planning van de gemeenten. De Raad kan er echter begrip voor hebben dat de nu voorgestelde korte termijn-oplossing in 2001 wordt ingevoerd, als de lange termijn-oplossing niet in 2001 kan ingaan. Met het uitgangspunt van de voorstellen hierover, budgettering via een begrotingspost bij SZW, kan hij akkoord gaan. Wel heeft hij een aantal opmerkingen over met name het macro-budget, de verdeling en de bandbreedte.

De aanpassing van het macro-budget kan voor de gemeenten nadelig uitvallen indien de toeslagen op korte termijn sterk toenemen. Toepassing van een voortschrijdend driejaarsgemiddelde bij het vaste percentage kan tot verbetering leiden. De Raad is van mening dat de voorgestelde verdeling op basis van historische volumeaandelen onvoldoende tegemoet komt aan objectieve kostenveroorzakende factoren. Indien de regeling nog een jaar zou worden uitgesteld (tot 2001) is er nog een jaar de tijd om geschikt cijfermateriaal te vinden voor een verdeling waarbij rekening kan worden gehouden met de historische kostenaandelen. Indien conform uw voorstellen toch voor 2000 gekozen wordt, dient bij de verdeling rekening te worden gehouden met demografische factoren.

Door het ontbreken van actueel cijfermateriaal is het niet goed mogelijk de werkelijke herverdeeleeffecten in te schatten. Door de introductie van het tamelijk unieke bandbreedtesysteem worden echter de gemeentelijke risico's beperkt tot maximaal f 15,- per inwoner. De verantwoording van het eventueel vrij beschikbare deel is een punt van aandacht. Bij het maximum van f 15,- per inwoner dient wel rekening te worden gehouden met de cumulatie van herverdeeleeffecten van diverse grote operaties. In een eerder advies over de beperking van de cumulatie van herverdeeleeffecten noemde de Raad voor de

gemeenten een maximaal per jaar te dragen bedrag van f25,- per inwoner. De vakministers dienen bij hun grote operaties integraal rekening te houden met de bij de gemeenten cumulatief optredende (herverdeel)risico's.

Daarbij zal er, indien voor het toeslagenbudget al een bandbreedte van f15,- per inwoner wordt gehanteerd, nauwelijks nog extra ruimte zijn voor de veel ingrijpendere operatie van de bekostiging van de bijstand op langere termijn.

Indien u toch kiest voor een verdeling op basis van historische volumeaandelen, adviseert de Raad u als overgang tijdelijk een smallere bandbreedte te hanteren.

3.

De langere en korte termijn-oplossing

Naast de thans aan de orde zijnde aanpak van het Toeslagenbudget, waarvoor op *korte termijn* (ingaande 2000) een oplossing wordt gevraagd, speelt ook de wens van het Rijk om bij de (hele of een flink deel van de) bijstand te komen tot budgettering op basis van een objectief verdeelmodel. In het laatste geval gaat het om de principiële oplossing op (wat) *langere termijn*, gebaseerd op een verdeling via objectieve verdeelmaatstaven. Deze verdeling moet zorgen dat gemeenten een financiële prikkel hebben om de bijstandsuitgaven te verminderen. Het Regeerakkoord geeft aan dat gelden die thans zijn gemoeid met de uitvoering van de Abw respectievelijk de Wet inschakeling werkzoekenden worden gebundeld in een Fonds voor werk en inkomen, waarbij het gemeentelijk aandeel in de financiering wordt vergroot. Hierbij wordt gebruik gemaakt van elementen uit het rapport van de Projectgroep objectief verdeelmodel. Gestreefd wordt naar invoering in 2001.

Voor de bijstandsfinanciering gaat de Raad voor de korte en de langere termijn in hoofdlijnen uit van de volgende uitgangspunten:

- voor de langere termijn dient gezocht te worden naar financiering buiten het gemeentefonds om. Anders wordt het gemeentefonds te omvangrijk en bestaat het gevaar dat de verdeelproblematiek van de bijstand de reguliere verdeling gaat domineren;
- voor de korte termijn heeft tijdelijk bevriezen van de huidige situatie de voorkeur. Met als tweede optie overheveling buiten het gemeentefonds om, waarbij de korte termijn-oplossing niet haaks mag staan op de eventuele structurele oplossing.

Allereerst constateert de Raad dat voor de structurele (langere termijn) bekostiging van de bijstand de weg van een apart fonds (Fonds voor werk en inkomen) buiten het gemeentefonds wordt gekozen, hetgeen goed aansluit bij zijn standpunt. Niet geheel duidelijk is nog welke bijstandsonderdelen (en werkgelegenheidsgelden) hieronder gaan vallen, wel dat bij de verdeling het objectieve verdeelmodel een rol gaat spelen. Een en ander zal zeker niet voor 2001 kunnen gaan spelen.

Voor de korte termijn wordt thans - als gevolg van de gemaakte afspraken en wettelijke verplichtingen - na het jaar uitstel met ingang van 2000 een oplossing voorgesteld voor de budgettering van de toeslagen. Zoals aangegeven heeft de Raad een voorkeur voor het tijdelijk bevriezen van de huidige situatie. Dit zou neerkomen op verlenging van de huidige situatie gedurende bijvoorbeeld nog één of twee jaar tot er een structurele oplossing voor de bekostiging van de bijstand is (het Fonds voor werk en inkomen wordt ingevoerd). Een belangrijk voordeel is dat er dan maar één keer een overgangs- en herverdeelproblematiek is. Bij de huidige voorstellen zal het Toeslagenbudget twee keer onderwerp van een herverdeling zijn. Uw voorstellen passen wel bij de tweede optie van de Raad voor de korte termijn, namelijk overheveling buiten het gemeentefonds om: in de voorstellen is sprake van budgettering via een begrotingspost bij SZW. De Raad noemt echter tevens als randvoorwaarde dat de korte termijn-oplossing niet haaks mag staan op de eventuele structurele oplossing. Deze laatste is nog niet bekend, alleen bekend is dat elementen van het objectieve verdeelmodel zullen worden gebruikt. In de Nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel geeft u aan dat u de voorgestelde financieringssystematiek voor de toeslagen geen obstakel acht voor eventuele andere veranderingen in de financieringssystematiek van de bijstand in de toekomst. De Raad ziet geen problemen, indien bij de structurele oplossing ook gebruik wordt gemaakt van onderdelen van de thans voorgestelde verdeling van de toeslagen, zoals het historische volumeaandeel. De Raad wijst u echter ook op de gevolgen voor de gemeenten van een nieuwe regeling. Gemeenten hebben een bepaalde voorbereidingstijd nodig. Deze voorbereidingstijd is zowel nodig voor de implementatie van de gewijzigde regeling als het in de begroting adequaat opvangen van de financiële risico's. De Raad vindt dat invoering per 1-1-2000 een te groot risico is voor een verantwoorde invoering.

De conclusie van de Raad is dat hij u adviseert bij de bekostiging van de toeslagen de huidige situatie te continueren (bevriezen), zodat dit punt tegelijk met de structurele oplossing in 2001 aan bod kan komen. De Raad kan er echter begrip voor hebben dat de nu voorgestelde korte termijn-oplossing in 2001 wordt ingevoerd, als onverhoopt de lange termijn-herziening van de Abw niet in 2001 kan plaatsvinden. Met het uitgangspunt hiervan, budgettering via een begrotingspost bij SZW, gaat hij akkoord. Inhoudelijk heeft de Raad een aantal opmerkingen over het macro-budget, de verdeling en de bandbreedte.

4. **Het macro-budget**

Het is de bedoeling dat het macro-budget (de omvang in 1999 van het 90%-deel bedraagt ruim f 1,3 mld) in de pas blijft lopen met de ontwikkeling van de algemene bijstandsuitgaven. Hiertoe wordt voor het toeslagenbudget uitgegaan van een vast percentage (uit het basisjaar) van de werkelijke normuitgaven Abw. Indien echter bijvoorbeeld door economische, demografische en woningmarktfactoren aantal en/of omvang van de toeslagen relatief sterk toenemen na het basisjaar, is dat voor de gemeenten

nadelig voor de omvang van het macro-budget. Ook het omgekeerde kan het geval zijn. Het bijstelmoment is het volgende basisjaar, steeds drie jaar verder: 1998 en vervolgens 2001. Bovendien geldt de vaste verhouding van het basisjaar 1998 voor de drie jaren 2000 tot en met 2002 (omdat van gerealiseerde toeslagen en normbedragen wordt uitgegaan), zodat er tussen 1998 en het laatste toepassingsjaar 2002 een flink tijdverschil zit. Ten aanzien van het hanteren van een vast percentage uit één basisjaar (dat voor drie jaren geldt) is de Raad van mening dat een verbetering kan worden bereikt door uit te gaan van een voortschrijdend gemiddelde van meerdere jaren. Dit vermindert het gevaar dat incidentele uitschieters het beeld voor meerdere jaren gaan bepalen. Te denken valt aan een driejaarsgemiddelde. Aangezien bij de jaren vóór 1998 geen relevante gegevens van de toeslagen beschikbaar zijn, zou dan eerst kunnen worden uitgegaan van alleen 1998, vervolgens van het gemiddelde van 1998 en 1999, dan van het gemiddelde van de drie jaren 1998, 1999 en 2000, enz.

5.

De verdeling

Bij uw voorstellen is op één punt afgeweken van het systeem zoals dat in de Nota naar aanleiding van het Verslag was aangegeven. Dit betreft de verdeling van het macro-budget over de gemeenten. In de eerdere plannen was voorzien dat gedurende de ingroeiperiode 2000 tot en met 2002 de verdeling zou verschuiven van historische kostenaandelen naar historische volumeaandelen, waarna vanaf 2002 alleen nog zou worden uitgegaan van de historische volumeaandelen. Thans stelt u voor om al vanaf 2000 de verdeling op de historische volumeaandelen te baseren.

Als argument wordt de onzekerheid over het cijfermateriaal van het basisjaar 1998 genoemd. Dat hiermee wordt afgezien van de overgangperiode acht u acceptabel, gezien de dan grotere zekerheid over het individuele gemeentelijke aandeel en de bandbreedtesystematiek ter beperking van financiële risico's.

Voor de beoordeling hiervan heeft de Raad de voor- en nadelen van verdeling op basis van historische kosten- en volumeaandelen nog eens beschouwd.

Bij de verdeling aan de hand van de *historische kostenaandelen* wordt uitgegaan van de werkelijke toeslagen in een basisjaar, zodat in beginsel tamelijk nauw wordt aangesloten bij de werkelijke uitgaven. Dit geldt natuurlijk niet indien in latere jaren bijzondere lokale ontwikkelingen (bijvoorbeeld bedrijfssluitingen) plaatsvinden. Een voordeel is dus dat bij de historische kostenaandelen de herverdeeffecten relatief beperkt blijven, een nadeel dat hoge uitgaven voor toeslagen in het basisjaar bij de verdeling gaan meetellen en zo naast het hebben van veel 20%-cliënten ook een royaal gemeentelijk toeslagenbeleid wordt gehonoreerd.

Bij de verdeling aan de hand van de *historische volumeaandelen* wordt alleen uitgegaan van de aantallen verstrekte toeslagen. Geen rekening wordt gehouden met de hoogte van de toeslagen, dus of de toeslag bijvoorbeeld 10 of 20% bedraagt. Een voordeel is dat hiermee een gemeentelijk beleid (in het basisjaar) van hoge toeslagpercentages niet wordt beloond. Een nadeel is dat de herverdeeffecten groter worden en dat gemeenten met relatief veel

(dure) 20%-cliënten slecht af zijn. Daarbij dient bedacht te worden dat het hebben van (relatief veel) dure cliënten grotendeels het resultaat is van demografische en andere lokale omstandigheden (zoals de woningmarkt), objectieve factoren, waarop de gemeente op korte termijn nauwelijks of geen invloed heeft. Door het niet beschikken over relevante cijfers van aantallen dure cliënten is het voor de Raad onduidelijk of het hebben van relatief veel dure cliënten bijvoorbeeld geldt voor bepaalde groepen gemeenten. Onduidelijk is eveneens hoe het historisch aandeel wordt vastgesteld bij gemeentelijke herindeling: aan de hand van de werkelijk overgegangene aantallen toeslagen of ponds-pondsgewijs.

Op grond van genoemde voor- en nadelen spreekt de Raad thans een voorkeur uit voor een verdeling op basis van historische kostenaandelen.

De Raad constateert dat bij uw gewijzigde voorstellen in feite de onzekerheid over het cijfermateriaal van één jaar wordt ingeruild voor de grotere herverdeel-effecten als gevolg van het meteen al verdelen aan de hand van historische volumeaandelen. Hierdoor lopen dure gemeenten (met relatief veel 20% toeslag-klanten) het risico direct al met een flinke herverdeling te maken te krijgen. In paragraaf 5 wordt nog op de herverdeling teruggekomen.

De Raad is van mening dat de voorgestelde verdeling onvoldoende tegemoet komt aan objectieve kostenveroorzakende factoren. Indien de regeling nog een jaar zou worden uitgesteld (tot 2001) is er nog een jaar de tijd om geschikt cijfermateriaal te vinden voor een verdeling waarbij rekening kan worden gehouden met de historische kostenaandelen. Indien conform uw voorstellen toch voor 2000 gekozen wordt, dient bij de verdeling rekening te worden gehouden met demografische factoren.

6.

De bandbreedte

Ter beperking van de herverdeelrisico's is voorzien in een bandbreedtesysteem. De Raad onderschrijft het belang van een zodanige regeling. De risico-beperking is vooral belangrijk indien flinke herverdeel-effecten vallen te verwachten, zoals bij directe toepassing van verdeling op basis van historische volumeaandelen, maar ook indien bijvoorbeeld de regionale economische ontwikkelingen flink afwijken van het landelijke beeld.

Een bijzonder punt betreft het bedrag binnen de bandbreedte dat voor de gemeente beschikbaar komt indien de werkelijke uitgaven lager zijn dan de uitkering. In de Nota naar aanleiding van het Verslag bij het wetsvoorstel geeft u aan dat deze middelen ter vrije besteding van de gemeenten zijn en aan de algemene middelen kunnen worden toegevoegd. Dit is tamelijk uniek omdat het hier om een specifieke uitkering gaat, zodat gebruikelijk juist de bestedingsrichting vaststaat. De Raad vraagt zich af of bij deze opzet

de besteding van de middelen van deze begrotingspost voor het aangegeven doel door het Rijk wel afdoende kan worden verantwoord.

Voor alle duidelijkheid kan nog worden opgemerkt dat de voorgestelde bandbreedte een structurele werking heeft, waarmee wordt gegarandeerd dat nooit meer dan f 15,- per inwoner ten laste van de gemeente blijft. Wat de herverdeeleeffecten betreft wil de Raad uw aandacht vestigen op het volgende. De Raad heeft 16 april 1998 een advies uitgebracht over de beperking van de cumulatie van herverdeeleeffecten (Rfv 12.00/003.007). In genoemd advies ging de Raad voor de cumulatie van herverdelingen uit van een maximum per jaar van f 25,- per inwoner dat de gemeenten zouden kunnen dragen, zodat er dan voor één jaar naast de onderhavige f 15,- niet erg veel ruimte voor andere herverdeeloperaties overblijft. Overigens betrof het advies over de cumulatie alleen de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de overhevelingen naar die algemene uitkering. Voor de bijstand gaat het juist om een uitlichting uit de algemene uitkering. Toch is het terecht dat dit in samenhang wordt gezien. Het gaat bij de bijstand namelijk ook om een risico voor de gemeente, dat bij tekorten elders in de begroting moet worden gecompenseerd. Voor de komende twee jaar staan er enige min of meer ingrijpende operaties gepland die herverdeeleeffecten teweeg brengen. Genoemd kunnen worden de ijkking van het gemeentefonds, de hertaxatie van de OZB en de eventuele aanpassing van de verdeling van zowel de onderwijshuisvesting als de WVG. Daar komt bij de bijstandsoperatie. Tot 2002 zijn er bij de voorstellen inzake de toeslagen geen herverdeeleeffecten uit hoofde van de uitlichting uit het gemeentefonds. Dit is het geval omdat het 10%-deel van het macro-budget gedurende de overgangsjaren 2000 en 2001 nog verdeeld wordt aan de hand van de hiervoor in 1998 geldende verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. In het 90%-aandeel ontstaat wel een herverdeeleeffect bij een verdeling op basis van historische volumeaandelen. Gemeenten met relatief veel echte alleenstaanden ondervinden een nadeel. Onbekend is hoe groot dat nadeel zal zijn.

De Raad acht het van groot belang dat in het kader van al deze operaties van de zijde van het Rijk integraal rekening wordt gehouden met de bij de gemeenten optredende (herverdeel)risico's. Hiertoe dient door de vakministers bij hun operaties concreet voor elk jaar te worden onderzocht hoe de maatregelen cumulatief uitpakken voor de gemeenten. En of dit nog binnen de door de Raad in zijn advies aangegeven maximaal aanvaardbare grenzen valt. Gezien de verantwoordelijkheid van de gemeentefondsbeheerders in deze zal de Raad hen een afschrift van dit advies doen toekomen.

Daarbij wil de Raad ook de samenhang benadrukken tussen de effecten van alleen het toeslagenbudget en de langere termijn-oplossing voor de bekostiging van de (hele of een groot deel van de) bijstand. Het is immers gezien de hiervoor aangegeven marges niet goed denkbaar indien bij de langere termijn-oplossing voor een veel ruimere bandbreedte gekozen zou worden dan de hier al aan de orde zijnde f 15,- per inwoner. De Raad wil dit punt reeds nu te uwer kennis te brengen.

Mocht u het standpunt van de Raad inzake de bekostiging van het toeslagenbudget niet onderschrijven en toch uitgaan van uw (gewijzigde) verdeelvoorstellen, dan gaat de verdeling aan de hand van de historische volumeaandelen. Dit betekent voor gemeenten met relatief veel 20% toeslag-klienten direct al flinke (herverdeel)risico's. Hierbij kan de bandbreedte-regeling gaan spelen en moet (maximaal) f 15,- per inwoner voor eigen rekening worden genomen. De redelijk soepele overgang die door de verdeling met historische kostenaandelen had moeten worden bereikt komt dan niet tot stand. Dit is per saldo een verslechtering ten opzichte van de eerdere voorstellen.

De Raad stelt u daarom in het belang van een goede overgang voor tijdelijk de bandbreedte te versmallen en bijvoorbeeld gedurende de eerste twee jaar van een lager percentage (lager bedrag per inwoner) uit te gaan.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

drs. M.P.H. van Haften, secretaris